

As Reformas na Administração Pública e o Impacto na Intervenção Social

III JORNADAS DE SERVIÇO SOCIAL "OS NOVOS DESAFIOS À FORMAÇÃO, CULTURA E ORGANIZAÇÃO PROFISSIONAL"

PORTO, 15 NOVEMBRO 2008

LOCAL: Universidade Católica - Centro Regional do Porto

1. Um panorama de novas exigências em termos de respostas sociais e de abordagem do social

Crescentemente, tem vindo a desenhar-se um quadro de partilha de responsabilidades entre as autoridades públicas centrais e locais no tocante à intervenção em matéria de coesão social. Esta partilha crescente de responsabilidades e de competências deriva da necessidade de intervir de forma mais eficaz em processos de exclusão social de carácter complexo, diverso e variável no espaço e no tempo¹.

Também as reformas financeiras no tocante ao Estado Central contribuíram para a ocorrência de movimentos de descentralização das competências e novas orientações na partilha de responsabilidades entre as autoridades públicas. Um dos principais desafios que se colocam à sociedade actual, é o de conseguir que os seus sistemas de bem estar se adaptem às transformações económicas, sociais e demográficas sem colocar em causa os direitos de cidadania consubstanciados no modelo social europeu.

Assim, uma nova exigência em termos de política social, tem vindo a fomentar o aparecimento de redes de apoio social integrado ao nível local que possam contribuir para activar os meios e agentes de resposta, conjugar esforços de diferentes entidades com intervenção social, otimizar as respostas existentes a nível local e inovar a concretização das medidas de política social. É por isso considerada a necessidade de estabelecimento de um fórum de congregação e de

¹ Ver *Nouvelles demandes sociales: défis de la gouvernance*, in Tendences de la Cohésion, n° 4, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2002.

articulação de esforços (recursos e acções do âmbito social), baseado na adesão livre das autarquias e das entidades públicas e privadas sem fins lucrativos que nela queiram participar.

Em termos de princípios orientadores deste novo quadro de políticas sociais territoriais, podemos destacar os seguintes: **integração, articulação, subsidiaridade, inovação e participação.**

- **O princípio de integração** assenta nas seguintes bases: convergência das medidas económicas, sociais e ambientais, entre outras, com vista à promoção das comunidades locais, através de acções planificadas, executadas e avaliadas de uma forma conjunta; convergência de ajustamentos recíprocos das pessoas, grupos sociais e da própria sociedade; incremento de projectos locais de desenvolvimento, fazendo apelo à participação de todos os intervenientes locais e à congregação dos recursos de todos, para resolução dos problemas sociais.
- **O princípio de articulação** refere-se à necessidade de articular numa parceria efectiva e dinâmica a intervenção social dos diferentes parceiros com actividade num determinado território (articulação dos parceiros). Por tudo isto, a actividade dos municípios nesta matéria deve ser um suporte para a acção, criar sinergias entre os recursos existentes e potenciar as competências existentes na comunidade, fornecendo uma logística comum aos diversos parceiros e promovendo projectos sem substituir a acção dos departamentos e/ou entidades parceiras.
- **Através do princípio de subsidiariedade** pretende-se activar uma lógica de resolução dos problemas nas instâncias de âmbito mais reduzido (micro), evitando a sua transferência para instâncias de âmbito mais amplo, garantindo, assim, o apoio destas às primeiras, quando necessário. Assume-se, deste modo, que é no local que os problemas terão que se resolver, próximo das populações, de uma forma concertada, articulada e preventiva, garantindo uma lógica de planeamento descendente.
- **O princípio de participação** assenta na perspectiva de que o combate à pobreza e à exclusão social é tanto mais efectivo quanto mais resulte de um

processo amplamente participado pelas populações, onde as organizações de base associativa constituam instrumentos de reforço dos elos sociais. Este mesmo princípio parece caracterizar a própria estratégia de planeamento para o desenvolvimento no seu todo, na medida em que se vê surgir um novo contexto mais alargado, sistémico e integrado, que constitui hoje o terreno das políticas públicas - desenvolvimento local, luta contra a segregação e exclusão, promoção identitária, garante de patrimónios identitários, etc.. As autoridades locais ampliam o seu campo de acção e alimentam novas iniciativas no domínio do urbanismo, da organização urbana, das políticas sociais, da cultura, da acção económica, etc.. Este desenvolvimento das responsabilidades locais é resultado quer de transferências institucionais de competências, quer da difusão de novas práticas accionadas pelos novos problemas, procedimentos por vezes experimentais de início, mas progressivamente estabilizados.

- **Por fim, o princípio de inovação** impõe-se, uma vez que, ao surgirem novas problemáticas e mutações sociais a um ritmo acelerado, é urgente uma mudança de mentalidades e de atitudes e a aquisição de novos saberes. É imprescindível inovar nos processos de trabalho, descentralizar os serviços, desburocratizar, visando uma informação activa através de um sistema de comunicação fácil e acessível entre os serviços e os cidadãos, possibilitando a partilha de informação.

2. Desafios que se colocam à Acção Social

Os desafios actuais no campo da Acção Social são influenciados quer pelas grandes alterações em curso nos sistemas de bem estar, quer pelo perfil de extensão e de severidade que ganharam em tempos recentes os problemas sociais, designadamente no campo da pobreza e da exclusão social.

No contexto europeu, têm-se prolongado até aos nossos dias as questões que a década de 90 trouxe para este campo, a saber:

- **A territorialização da política social enquanto forma mais adequada de resposta à diversidade** e complexidade dos problemas sociais, sua extensão e severidade.
- A importância de provisões sociais que **garantam a realização dos direitos sociais civilizatoriamente alcançados** e com particular realce para a contribuição dos serviços públicos
- **A relevância de iniciativas de carácter experimental** e apostadas na procura e consolidação de inovação neste campo.

A territorialização tem vindo a acentuar dinâmicas distintas (mas que se apresentam como contributos complementares) seja pela via da descentralização e/ou desconcentração, seja pelo trabalho em parcerias locais e por via de iniciativas de desenvolvimento local.

A garantia de provisões sociais adequadas e justas tem levado a re-conceber não só os termos da sua distribuição, mas também as modalidades de esperado impacto na vida dos cidadãos, designadamente através dos equipamentos sociais.

O carácter experimental introduzido na Acção Social tem vindo a dar corpo a programas com base em projectos locais, onde ao exercício da selectividade territorial se tem acrescido a aprendizagem colectiva. Com base na selectividade territorial tem-se valorizado a capacidade de iniciativa e organização das entidades envolvidas, o que nem sempre tem sido coincidente com a prioridade dada aos territórios de maior incidência de problemas. A aprendizagem colectiva tem tomado como principais objectivos a evidente necessidade de aperfeiçoamento das respostas correntes quer no domínio dos serviços públicos sectoriais quer no domínio das respostas compreensivas de âmbito territorial.

Transversalmente às questões enunciadas, as tendências das políticas no domínio da Acção Social têm sido influenciadas por eixos de debate de reconhecida importância e que se mantêm na agenda presente das preocupações neste campo. Entre outros, a questão da sustentabilidade financeira, das relações com o emprego e

com a competitividade, e, ainda, da articulação entre políticas são dados a ponderar na configuração das políticas sociais nos vários níveis da sua expressão (de orientação mais ou menos central, de orientação mais ou menos focalista).

De entre os desafios com que se confronta hoje a Acção Social é possível elencar alguns de incontornável exigência para os vários promotores e agentes:

- **a necessidade de um conhecimento aprofundado sobre os problemas e a sua natureza**, de molde a alcançar uma compreensão simultaneamente específica e de relação com o contexto nacional e global;
- **a necessidade de trabalhar a sensibilidade pública e política para a urgência** e vantagens de intervenções no campo dos problemas sociais;
- **a necessidade de desenvolver acções seja de pendor reparador**, seja de orientação incidentemente **preventiva** ;
- **a necessidade de antecipação estratégica de riscos sociais** e animação pró-activa da adaptação necessária nos dispositivos de captação da realidade;
- **a necessidade de acções urgentes o que não pode nem adiar a definição de iniciativas a mais médio e longo prazo**, nem adiar a qualidade das provisões;
- **a necessidade de facilitar e promover a inovação nas formas de resposta**, designadamente contribuindo para o aperfeiçoamento das respostas públicas correntes, quer a nível local, quer à escala regional ou nacional;
- **a necessidade de articulação e cooperação**, designadamente através da co-responsabilização e parcerias;
- a necessidade de adequar a natureza dos **recursos** à natureza dos problemas e potencialidades;
- a necessidade de preparar **recomendações de políticas** convergentes com os desígnios de superar os problemas sociais.

Em contexto europeu, no domínio das políticas sociais, a área da Acção Social é das áreas de maior expressão local, isto é, encontra-se colocada sob responsabilidade municipal ou supra municipal (com versões muito diversificadas de articulação com a administração central). Tem-se tratado de um processo gradativo e negociado de partilha de responsabilidades, sujeito nalguns casos a missões de acompanhamento e avaliação que permitam a re-aferição em permanência, com base em critérios

relativos aos níveis de satisfação, de participação, transparência e resultados alcançados face às situações e processos de desigualdade e pobreza. A intervenção local (de nível municipal ou outro) tem ainda sido justificada pela esperada vantagem das políticas de proximidade, quer por relação ao conhecimento da realidade social, quer por relação à capacidade de mobilização e gestão de recursos, quer ainda pela capacidade de representação pública dos défices e das potencialidades locais em base comparada e com legitimidade atribuída.

No campo da Acção Social, as tendências recentes na Europa Comunitária têm sublinhado o interesse da gestão local desta área política social, o que não se tem configurado num modelo único nem sequer convergente de orientações políticas nesta área. Os modelos conhecidos são a resultante de processos onde o desenvolvimento histórico do modelo de política social mais ou menos generoso, de pendor mais público ou de orientação mais privatista e/ou solidária têm tido um papel significativo. Nesta, como noutras áreas do domínio social, as orientações vindas da regulação comunitária não são abundantes, mas são frequentemente mais do que as que vários países têm apropriado nas suas práticas políticas.

É neste quadro de abordagem que colocamos o desenho das competências municipais em Acção Social, pois consideramos que as linhas de orientação traçadas anteriormente se adequam com muita pertinência às perspectivas de abordagem e à própria visão dos municípios sobre as competências municipais no domínio social.

3. Alguns sinais evidentes deste tipo de abordagem no terreno:

- Articulação com outras áreas adjacentes à acção social
- Consolidação da Acção Social em termos de recursos e adequabilidade de recursos
- Relevância dada ao aumento dos recursos humanos na área da Acção Social enquanto factor potenciador de maior eficiência em termos de intervenção social integrada
- Procura activa de financiamentos e recurso a parcerias
- Adopção de uma lógica de planeamento estratégico no tocante à tipologia e localização de equipamentos

- Incremento da importância da Acção Social através do envolvimento em vários programas (PLCP, URBAN, Rede Social e PROGRIDE)
- Importância da existência própria da Acção Social no organograma da estrutura municipal
- Dinamização das parcerias enquanto factor chave para o aumento da notoriedade e relevância da Acção Social municipal
- Evidenciação de um conjunto de problemas comuns ao todo nacional: envelhecimento desprotegido, imigração, habitação degradada, etc.
- Importância da identificação de problemas situados a uma escala mais local
- Existência de regulamentos e de documentos orientativos no tocante aos critérios de financiamento e apoios concedidos

4. o que importa discutir

1. DIAGNÓSTICO E PLANEAMENTO SOCIAL

ACTIVIDADES

1.1. Acompanhamento e monitorização da Acção Social concelhia.

FUNÇÕES

1.1.1. Orientar, conceber e desenvolver programas e projectos integrados de acção social, de iniciativa municipal ou em parceria com outras instituições ou agentes sociais;

1.1.2. Desenvolver, montar e supervisionar um sistema de informação social concelhio numa lógica de processo dinâmico com a disponibilização da informação;

1.1.3. Desenvolver, aplicar e colaborar na implementação de mecanismos de avaliação de programas, projectos e iniciativas concelhias de âmbito social.

ACTIVIDADES

1.2. Assumir o funcionamento e a consolidação da Rede Social.

FUNÇÕES

1.2.1. Assumir a liderança e coordenação do Programa Rede Social a nível concelhio;

1.2.2. Assegurar a consolidação e desenvolvimento da Rede Social, numa postura de planeamento integrado, racionalização de recursos locais e de contratualização e co-responsabilização das entidades concelhias e ou parcerias intermunicipais.

ACTIVIDADES

1.3. Elaborar, concretizar, implementar e acompanhar o Plano de Desenvolvimento Social e respectivos Planos de Acção anuais.

FUNÇÕES

1.3.1. Elaborar Diagnósticos Sociais com carácter geral (transversais às várias vertentes das dinâmicas sociais concelhias) e carácter específico (dirigidos a grupos vulneráveis e/ou de risco) envolvendo parceiros locais de forma activa;

1.3.2. Desenvolver os Planos de Desenvolvimento Social e respectivos Planos de Acção (elaboração de propostas, projectos e programas de acções pertinentes na resposta a necessidades diagnosticadas, em prol do desenvolvimento social concelhio) recorrendo à contratualização e à co-responsabilização de parceiros locais e/ou intermunicipais;

ACTIVIDADES

1.4. Elaborar e actualizar a Carta Social concelhia, instrumento que constituirá o suporte da política de Acção Social Municipal e será depositário das fundamentais áreas e opções de intervenção da cada Município.

A Carta Social deve ter um modelo comum e sujeitar-se a regras predefinidas que tenham em conta as zonas fronteiriças entre concelhos, devendo o Estado disponibilizar verbas para financiar e incentivar a sua elaboração.

FUNÇÕES

1.4.1. Articular a Diagnóstico Social concelhio com a elaboração da Carta Social e aferir das suas inter relações;

1.4.2. Identificar a oferta existente de serviços, equipamentos e respostas sociais a nível concelhio assumindo a Carta Social como instrumento central de planeamento dos investimentos sociais concelhios;

1.4.3. Criar uma base de dados que englobe vários ficheiros temáticos com a informação mais relevante da rede de serviços e equipamentos com referência geográfica ao nível da freguesia.

ACTIVIDADES

1.5. Garantir a articulação dos instrumentos de diagnóstico e de planeamento social com outros instrumentos de planeamento municipal e intermunicipal.

Constituindo a Carta Social o instrumento de planificação privilegiado nesta matéria, deverá a mesma ser aprovada pela Assembleia Municipal, integrada no PDM e articulada com as Cartas Sociais limítrofes, de modo a conseguir-se uma coordenação e colaboração intermunicipal nas várias áreas de intervenção.

FUNÇÕES

1.5.1. Identificar e priorizar os principais problemas de grupos específicos da população em articulação com outros instrumentos de planeamento e gestão Municipal, nomeadamente, os Planos Directores Municipais, os Planos Estratégicos de Desenvolvimento, os Planos de Acção Intermunicipal (Nut III), entre outros.

1.5.2. Identificar e priorizar as principais necessidades em termos de equipamentos, serviços e respostas sociais em articulação com outros instrumentos de planeamento e gestão Municipal, nomeadamente, os Planos Directores Municipais, os Planos Estratégicos de Desenvolvimento, os Planos de Acção Intermunicipal (NUT III), entre outros.